



Warszawa, 10 sierpnia 2025 r.

## **Opinia**

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**

**Krajowej Rady Radców Prawnych**

**(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)**

*do poselskiego projektu ustawy z 4 lipca 2025 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy*

### **I. Przedmiot opinii**

### **II. Podstawy prawne opinii**

### **III. Zasadnicze założenia projektu ustawy**

### **IV. Wzorce ustrojowe**

### **V. Analiza szczegółowa**

### **VI. Konkluzje**

### **I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjna wniesionego do Marszałka Sejmu 4 lipca 2025 roku poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy. W uzasadnieniu projektowanej regulacji wskazano w szczególności, że jej zasadniczym celem jest „zniesienie obowiązującego ograniczenia liczby kadencji, które może sprawować wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)”. Wnioskodawcy proponują też dodatkowo „likwidację zakazu kandydowania przez kandydata na wójta/burmistrza/prezydenta do rady powiatu i do sejmiku województwa”.

### **II. Podstawy prawne opinii**

1/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946 – dalej też jako: „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”);



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

2/ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167 – dalej też jako: „MPPOiP”);

3/ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej też jako: „EKPC”);

4/ Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.;

5/ Karta Praw Podstawowych UE, (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405, Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569 – dalej też jako: „KPP UE”);

6/ ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 365.);

7/ ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130);

8/ wniesiony do Marszałka Sejmu 4 lipca 2025 roku poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy – dalej też jako „projekt”, „projekt ustawy”, „projektowana regulacja”.

### III. Zasadnicze założenia projektu ustawy

Grupa posłów w dniu 4 lipca 2025 roku wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy. W treści projektu wskazano: „Art. 1. W ustawie z dnia z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 11 uchyla się § 4, 2) w art. 472 w § 2 uchyla się zdanie 1, 3) w art. 483 w § 1 w pkt 4 uchyla się lit b i c; Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.”. W uzasadnieniu tej projektowanej regulacji wskazano z kolei w szczególności, że jej zasadniczym celem jest „zniesienie obowiązującego ograniczenia liczby kadencji, które może sprawować wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)”. Wnioskodawcy proponują ponadto dodatkowo „likwidację zakazu kandydowania przez kandydata na wójta/burmistrza/prezydenta do rady powiatu i do sejmiku województwa”.



#### IV. Wzorce ustrojowe

Na wstępie niniejszej analizy należy wskazać, że wybory samorządowego organizowane i przeprowadzane w Polsce, na wszystkich szczeblach samorządu i do wszystkich jego organów, muszą spełniać wymogi ustrojowe dotyczące w pełni demokratycznego charakteru tych elekcji. Najogólniejszą i podstawową zasadą charakteryzującą każdą demokratyczną procedurę wyborczą jest zaś zasada uczciwość wyborów<sup>1</sup>, która w polskim porządku prawnym ma normatywne pośrednie umocowanie w art. 2 i w art. 4 polskiej Konstytucji i która posiada też prawne rozwinięcie w innych szczegółowych konstytucyjnych zasadach wyborczych, tj. między innymi w zasadzie powszechności wyborów. Wskazane zasady uczciwości i powszechności wyborów wynikają też z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego i europejskiego, tj. z art. 25 lit. b) MPPOiP, który wskazuje wyraźnie, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; z art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPC, z którego treści wynika, że Polska jest zobowiązana organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego, a także z art. 39 ust. 2 i art. 40 KPP UE w odniesieniu do wyborów członków Parlamentu Europejskiego oraz wyborów lokalnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że polskie regulacje najwyższego rzędu nakazują także kształtowanie norm samorządowego prawa wyborczego w zgodzie z tym wzorcami ustrojowymi. W tym sensie proponowane w analizowanym projekcie ustawy zniesienie obowiązującego ustawowego ograniczenia „liczby kadencji, które może sprawować wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)”, a także „likwidację zakazu kandydowania przez kandydata na wójta/burmistrza/prezydenta do rady powiatu i do sejmiku województwa”, rozpatrywać należy w kontekście zasady uczciwości wyborów samorządowych i zasady ich powszechności. W ramach tej drugiej zasady należy przy tym poddać co do zasady propozycje zawarte w projekcie ustawy ocenie przez pryzmat czynnego i biernego prawa wyborczego, które z kolei może być ograniczane wyłącznie po spełnieniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który odnosi się do mechanizmu proporcjonalności ograniczeń wszelkich praw jednostki, w tym także do

<sup>1</sup> G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia wyborcze” 2016, t. 21, s. 7 i n.



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

praw wyborczych. Mechanizm proporcjonalności znajduje zatem zasadniczo pełne zastosowanie do oceny regulacji projektu w zakresie zachowania wymogu jej celowości, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* przy kształtowaniu ograniczeń praw wyborczych.

Konstytucyjny kontekst oceny przepisu końcowego (art. 2 projektu) należy zaś poddać ocenie z uwzględnieniem zasad prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji odnoszonych do wprowadzania zmian w prawie wyborczym. Należy tym samym w szczególności uwzględnić tezę orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) wskazał, że *„Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym minimum minimorum) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”*. Nie budzi przy tym żadnych wątpliwości, że do istotnych zmian w prawie wyborczym w rozumieniu wskazanej tezy orzeczniczej zaliczyć należy generalnie te zmiany, które dotyczą w szczególności podmiotowych praw wyborczych. Zmiany w tym zakresie muszą więc zostać wprowadzane z zachowaniem konstytucyjnego wymogu „ciszy legislacyjnej”.

### V. Analiza szczegółowa

Analizę szczegółową opiniowanego projektu ustawy należy rozpocząć od stwierdzenia, że regulacje konstytucyjne, jak też tym bardziej wiążące Polskę normy międzynarodowe, nie ustanawiają wyraźnego zakazu kandydowania w wyborach samorządowych ponad określony limit kadencji. Jedynym tego typu konstytucyjnym ograniczeniem jest ograniczenie do maksymalnie dwóch kadencji możliwości wyboru i w konsekwencji możliwości pełnienia funkcji Prezydenta RP z art. 127 ust. 2 Konstytucji. Ustrojodawca uznał zatem, że nie istnieje konieczność regulowania tej kwestii w ustawie zasadniczej co do innych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, co należy odczytywać zarówno w kontekście braku intencji wprowadzenia takiego ograniczenia w sposób bezwzględny w innych przypadkach, jak też w kontekście konieczności odwołania się w ich ramach do innych ogólnych zasad i norm konstytucyjnych. Niezbędne przy ocenie takich ustawowych przypadków staje się w konsekwencji przede wszystkim odwołanie do wskazanej powyżej zasady proporcjonalności i do jej szczegółowych elementów.



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

W analizowanym tutaj projekcie ustawy proponuje się przy tym, co istotne, nie ograniczenie praw wyborczych członków wspólnoty samorządowej - w stosunku do obowiązujących regulacji ustawowych z Kodeksu wyborczego w tym zakresie - ale zniesienie istniejących w tym zakresie ograniczeń. Kolidująca normatywna dwóch właściwych dla projektu ustawy wartości ustrojowych (konstytucyjnych i międzynarodowych), sprowadza się przy tym w istocie do dokonania wyboru pomiędzy prawami wyborczymi, a innymi wartościami, którymi powinien kierować się organ samorządu w swej działalności. Chodzi więc głównie o potencjalną kolizję praw wyborczych członków wspólnoty samorządowej/lokalnej (art. 16 w zw. z art. 62 ust. 1 i z art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji, tj. o bierne, ale też czynne prawa wyborcze do organów stanowiących i wykonawczych samorządu z aktualnie obowiązującą ustawowo ograniczającą te prawa koniecznością zagwarantowania działań władz samorządowych w sposób transparentny i wolny od nieuprawnionych wpływów i w celu wyłącznie publicznym (por. uzasadnienie projektu ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130)). Intencja projektodawców sprowadza się zaś w istocie do poszerzenia praw wyborczych „kosztem” tej drugiej grupy wartości. Projektodawcy proponują zatem pełniejsze powierzenie wyborcom, a nie ustawodawcy, wpływu na elekcję organów samorządowych, poprzez zniesienie ograniczeń ustawowych. Szczegółowe elementy konstytucyjnego mechanizmu proporcjonalności, tj. celowość, niezbędność i proporcjonalność wąsko pojmowana tego zabiegu legislacyjnego powinna być w konsekwencji oceniana w istocie *à rebours* w stosunku do obowiązujących regulacji ustawowych o charakterze ograniczający, w tym do intencji normatywnych ustawy z 2018 r., która ograniczenie takie wprowadzała. Proponowane w projekcie zmiany mają bowiem charakter deregulacyjny odnoszony do czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych i nie wprowadzają nowego ograniczenia, lecz znoszą ograniczenia istniejące. Wobec tego konsekwencją proponowanych rozwiązań normatywnych będzie poszerzenie zakresu konstytucyjnych praw wyborczych, w tym przede wszystkim biernego prawa wyborczego, ale także – pośrednio – czynnego prawa wyborczego obywateli, którzy będą mogli głosować na potencjalnie większą liczbę kandydatów. Celowość, niezbędność i wąska proporcjonalność tej propozycji **nie budzi więc zastrzeżeń konstytucyjnych**, gdyż podmiotowe prawa wyborcze są poszerzane, a nie ograniczane. Testowi proporcjonalności należałoby poddać ewentualnie obowiązującą regulację w tym zakresie, a nie jej zniesienie, co wykracza jednak poza ramy analizowanego projektu ustawy



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

i w efekcie poza ramy tej opinii. Nie istnieją równocześnie żadne przekonujące argumenty, które mogłyby uzasadniać krytyczną ocenę normatywną tego projektu w kontekście zasady uczciwości wyborów, co nie oznacza jednak, że w praktyce nie mogą się pojawiać próby nadużyć proponowanych regulacji. Nie powinny one jednak wpływać samoistnie na generalną negatywną ocenę konstytucyjną projektowanej regulacji, ale przypadki takie powinny być eliminowane z praktyki ustrojowej. Na marginesie jedynie trzeba przy tym zauważyć, że w grupie wszystkich obecnych państw Unii Europejskiej, bez uwzględnienia obowiązujących polskich rozwiązań ustawowych w tym obszarze, limity kadencji dotyczące lokalnych organów wykonawczych obowiązują aktualnie tylko w dwóch państwach, tj. w Portugalii i we Włoszech<sup>2</sup>.

**Na pozytywną ocenę** zasługuje ponadto zachowanie w projekcie ustawy konstytucyjnego wymogu „ciszy legislacyjnej”. Słusznie przyjęto bowiem, że zmiany w zakresie praw wyborczych obywateli muszą być objęte co najmniej sześciomiesięcznym okresem spoczywania ustawy, co w pełni czyni zadość przywołanym powyżej wymogom ukształtowanym przez Trybunał Konstytucyjny.

## VI. Konkluzje

Mając na względzie powyższą analizę, w konkluzjach niniejszej opinii należy wskazać, że:

1/ wniesiony do Marszałka Sejmu 4 lipca 2025 roku poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, którego zasadniczym celem jest „zniesienie obowiązującego ograniczenia liczby kadencji, które może sprawować wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta)” oraz „likwidacja zakazu kandydowania przez kandydata na wójta/burmistrza/prezydenta do rady powiatu i do sejmiku województwa” – **jest zgodny** z normami Konstytucji RP i z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym oraz europejskim, w tym w szczególności z ustrojową zasadą państwa demokratycznego z art. 2 Konstytucji, z zasadą samorządności społeczności lokalnej (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 16 Konstytucji), z zasadą proporcjonalności ograniczeń wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji) odnoszoną do zasady powszechności wyborów i dopuszczalnych ograniczeń czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych (art. 62 ust. 1 i z art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji) oraz z innymi zasadami demokratycznego prawa wyborczego;

---

<sup>2</sup> Por. B. Banaszak, *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno-ustrojowym*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Opinie i analizy” 2017, nr 12, s. 2.



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

2/ przewidziana w projekcie regulacja końcowa (wprowadzająca) **jest zgodna** z normami konstytucyjnymi dotyczącymi zasad prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji, w tym w szczególności w kontekście normatywnym dotyczącym obowiązku zachowania „ciszy legislacyjnej” w zakresie istotnych zmian procedury wyborczej i kształtowania podmiotowych praw wyborczych.

### **Opracował:**

dr hab. Wojciech Mojski

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie